

TRANSFORMACIÓN DEL SISTEMA POLÍTICO

PABLO PÉREZ-LÓPEZ

INTRODUCCIÓN

La Transición a la democracia en España se vivió a partir de la muerte del general Francisco Franco en 1975. Consiguió establecer una democracia donde esta había fracasado y abocado al país a una trágica guerra civil en 1936-1939. El recuerdo de aquel fracaso estuvo muy presente en el proceso de democratización en los años 70.

Para entender el régimen de Franco conviene tener presente que no fue un apéndice de los totalitarismos derrotados. A veces se lo ha identificado con los perdedores de la Segunda Guerra Mundial, como si los vencedores hubieran sido solo las democracias. Esto pasa por olvidar que el totalitarismo comunista fue un gran vencedor en la guerra que impidió la democratización de media Europa. Y también, otra cuestión más importante: la guerra civil española fue anterior a la Mundial. No fue una réplica de esta, ni tampoco un anticipo, aunque fuera un precedente.

Al terminar la Segunda Guerra Mundial, los exiliados republicanos españoles promovieron una intervención en España para deponer a Franco. Las democracias se opusieron, reconociendo que el enmarañado problema era esencialmente español y que la solución debía serlo también. La guerra civil había sido la consecuencia de numerosas rupturas en la sociedad española: entre derecha e izquierda, revolucionarios y contrarrevolucionarios, intransigentes y moderados, totalitarios y demócratas, laicistas y católicos, separatistas y defensores de la unidad nacional, republicanos y monárquicos, etc. Semejantes divisiones habían atravesado el interior de los grandes grupos políticos y habían sido la causa de que una creciente violencia acosara al Estado de Derecho hasta derribarlo. Solo el levantamiento militar y los movimientos revolucionarios que se le enfrentaron consiguieron reducir el país a solo dos bandos, pero no solventaron las rupturas que los habitaban.

Franco interpretó su victoria como un triunfo personal que confirmaba la validez de sus ideas políticas, no muy sofisticadas: el peligro revolucionario comunista era el peor enemigo, el liberalismo individualista y la democracia eran sistemas desintegradores que debían rechazarse para construir una nación unida, fuerte y en paz. La solución estaba en reconocer la grandeza del pasado español y edificar sobre él la convivencia nacional. Las instituciones tradicionales serían el modo de conseguir esa restauración.

Los hechos pusieron a prueba su planteamiento: dentro de su propio bando había facciones políticas enfrentadas que competían por hacerse con el poder, la más activa en la línea del entonces prometedor fascismo. Pero lo más tradicional en España era la monarquía, y había un pretendiente al trono que deseaba regresar a España; la situación internacional era muy complicada y amenazaba con arrastrar a España a una nueva guerra; los católicos, que habían buscado en el ejército rebelde refugio frente a la persecución religiosa, no congeniaban con los fascistas y consideraban demasiado estatista el proyecto político... El Ejército fue el principal apoyo del general, que apagó toda

disidencia instaurando lo que sería una constante durante su mandato: su persona como clave del régimen político.

En el exterior, la oposición a Franco siguió muy dividida. Socialistas, anarquistas y nacionalistas no perdonaban a los comunistas, mientras algunos monárquicos se tornaron antifranquistas cuando vieron que Franco rechazaba la vuelta del pretendiente al trono. No se encontró una solución capaz de hacer frente a Franco, lo que explica por qué la intervención exterior era la única esperanza para derrocarlo y por qué las democracias decidieron no inmiscuirse en la tarea.

MARCO LEGAL DEL SISTEMA POLÍTICO

La guerra civil se había entendido por ambas partes como el enfrentamiento entre dos modelos de España incompatibles. La represión ejercida en consecuencia pretendía dejar claras dos cosas: primera, que el destino de quienes no fueran vencedores era el exilio o la muerte; segundo, que los responsables de la guerra debían pagar por ello. La victoria de Franco significó una dura represión para todos los que habían apoyado al régimen republicano, incluso antes de que este se disolviera en la revolución que estalló después del levantamiento militar. En sus primeros momentos el régimen se centró en eliminar la oposición y en someter y unificar las facciones que lo habían apoyado durante la guerra. Lo hizo con una extraordinaria contundencia, especialmente con los vencidos, pero también con los que inicialmente le apoyaron y se atrevieron a disentir.

La Segunda Guerra Mundial comenzó unos meses después del final de la española y sumió en la perplejidad al nuevo régimen español: la Alemania nazi, amiga de Franco, pactó con la URSS, su mayor enemigo simbólico. Para colmo, atacó a un país católico como Polonia, con el que se solidarizaban Franco y las fuerzas que le habían apoyado. Las victorias alemanas en los primeros años de guerra hicieron pensar que España debía implantar un régimen al estilo nazi-fascista y unirse al bando vencedor. Aún más cuando Alemania atacó a la URSS en verano de 1941. Pero para entonces Franco había convertido su cautela en un estado permanente: España se mantuvo neutral o no beligerante durante la guerra y cuando entraron en ella los Estados Unidos, se alejó progresivamente de las potencias que le habían apoyado en la guerra civil.

La deposición de Mussolini y el armisticio de Italia fueron el punto de inflexión: Franco se dio cuenta de que debía buscar otro camino. No lo tuvo difícil: el apoyo de los militares y de los católicos fue su salida natural. Pero no cambió la estructura política que había creado durante la guerra: un partido unificado, la Falange Española Tradicionalista y de las JONS, que era una amalgama imposible de filofascistas, derechistas, monárquicos y tradicionalistas, se convirtió en el instrumento de Franco para atraer al personal con interés político y domesticarlo en su propio beneficio. La represión se suavizó y la vertebración ideológica del régimen se puso en manos de políticos de significación católica.

Las instituciones políticas del régimen se fueron definiendo poco a poco: primero se evocó la «constitución tradicional» del país como base del nuevo sistema y luego se recurrió a la definición de España como un reino, pero sin permitir la vuelta del Rey, ni nombrar a Franco regente. Así se manifestaba que Franco estaba por encima de la Monarquía: su sistema representaba a la tradición del pueblo español que él representaba, que se había hecho con el poder en un momento de hundimiento de la política, y que devolvería el poder a un monarca cuando el peligro hubiera pasado. Esta idea, casi insoportable para los monárquicos, fruto de la guerra civil, fue la guía del ejercicio del poder franquista. En 1947, una ley de rango constitucional ratificada en referéndum definió España como reino. Junto al trono vacío, en representación del pueblo se instituyeron unas Cortes —denominación del Parlamento en España— que eran elegidas en parte por Franco personalmente y, en parte por las corporaciones: sindicatos (estatales, que englobaban a empresarios y obreros), municipios, universidades, etc. Se creó así una «democracia orgánica», distinta de la individualista liberal, que pretendía ser la síntesis de las libertades tradicionales españolas y el cauce de una representación auténtica del pueblo.

CAMBIOS DURANTE EL MANDATO DE FRANCO Y HORIZONTE POSFRANQUISTA

La resistencia del régimen y la incapacidad de sus adversarios para derrocarlo encontró un aliado en la situación internacional. La Guerra Fría, sobre todo a partir de la de Corea en 1950, transformó el conservadurismo norteamericano y parte del europeo en anticomunismo, y abrió una puerta al entendimiento con Franco reforzado por el interés geoestratégico de la península Ibérica. El general no desaprovechó la ocasión: su régimen superó el aislamiento internacional a través del entendimiento con el Vaticano y con los Estados Unidos. España comenzó a abrirse al exterior e ingresó en la ONU en 1955. A finales de los años 50, la evidente necesidad de reformas económicas empujó a Franco a dar un giro a su gobierno: comenzó una apertura económica que inició la transformación del tejido económico del país y auspició una progresiva y limitada apertura política. Todo esto culminó con la aprobación de nuevas leyes fundamentales que modificaron ligeramente la arquitectura del sistema y, sobre todo, llevaron al nombramiento en 1969 de un sucesor de Franco a título de rey: el príncipe Juan Carlos de Borbón, hijo del pretendiente Juan de Borbón y legítimo heredero de la corona en la Casa Real que había gobernado hasta 1931.

La represión inicial se había suavizado y las libertades aumentaron paulatinamente. Las reformas legales tendieron a recuperar el Estado de Derecho con las limitaciones propias de un sistema sin libertad política, y esto al mismo tiempo que se modernizaba la administración pública, se la hacía más eficaz y se planteaba su responsabilidad ante la ley y los ciudadanos. La libertad de opinión, todavía muy limitada, se abrió camino desde mediados de los años 60. Las nuevas generaciones de cuadros profesionales y políticos en España estaban formadas en la idea de la democracia como futuro del país, cuando se superara la etapa simbolizada por el general vencedor en la guerra. La sociedad en su conjunto apuntaba en la misma dirección: estaba muy desmovilizada políticamente, y experimentaba cambios muy intensos en los modos de vida como consecuencia del intenso cambio económico vivido en pocos años. La renta per

cápita española creció, así como el nivel de estudios. España se convirtió en la décima potencia económica del mundo a finales de los años 60. Por otra parte, si ya desde la guerra el catolicismo había supuesto una llamada a la reconciliación, en los años del Concilio Vaticano II se esfumó la idea de que un régimen confesional fuera la mejor solución para un país de mayoría católica. El pluralismo y la libertad religiosa eran el nuevo paradigma.

PREPARACIÓN DE LA TRANSICIÓN

La idea de expulsar al general del poder se había demostrado ilusoria. La oposición empezó a pensar en lo que ocurriría tras su muerte. La idea de una transición a la democracia se abrió camino entre exiliados y oposición interna. Pero hubo más, grupos de universitarios, profesionales, altos funcionarios y políticos del régimen comenzaron a preparar un cambio. Distintas propuestas acabaron convergiendo en una solución: transformar desde dentro el sistema y llegar a una democracia. Para hacerlo precisaban varias cosas: primera, y fundamental, que el nuevo Jefe del Estado, el rey, lo quisiera. Segunda, que la clase política franquista se retirara. Parecía difícil, pero posible: había una minoría reformista entre los franquistas, decidida y joven, que podría convencer a los más recalcitrantes de la conveniencia de hacerlo. Más difícil parecía que el Ejército, el pilar más sólido del régimen, admitiera ese cambio. Hacía falta, también, que la sociedad lo aprobara. Estaba cada vez más claro que la sociedad española prefería un cambio pacífico, sin sobresaltos ni violencias, que alejara el peligro del enfrentamiento y de una nueva guerra. Finalmente, hacía falta que la oposición se sumara al proceso. Desde finales de los años 60 parecía que era posible algo así: en el dilema entre la vuelta de la República y de las libertades, muchos republicanos, incluidos algunos socialistas y comunistas, habían concedido que lo fundamental era la recuperación de la libertad y no del tipo de régimen. Si la Monarquía garantizaba las libertades políticas, podría ser un camino efectivo de transición a la democracia. No obstante, algunos elementos de la oposición pretendían que la ruptura con el régimen de Franco era condición imprescindible para la democratización.

LA TRANSICIÓN: REFORMA MEDIANTE RUPTURA PACTADA

Franco falleció en noviembre de 1975 y el rey Juan Carlos I ocupó la Jefatura del Estado. Inmediatamente comenzó a impulsar un proceso de democratización que se estancó en una primera fase. Para acelerarlo, el joven Rey recurrió a un nuevo Presidente del Gobierno en julio de 1976, Adolfo Suárez, identificado con las intenciones del monarca y que se manejaba con gran habilidad entre la clase política franquista. Su gobierno presentó un proyecto de Ley para la Reforma política que posibilitaba la creación de nuevas instituciones democráticas a partir de las leyes aprobadas por Franco. El proyecto fue presentado a las instituciones franquistas, el partido único y las Cortes, que lo aprobaron, posibilitando así su propia disolución. La Ley se sometió a referéndum en diciembre de 1976. El pueblo la aprobó por una mayoría aplastante: el 94 % votó a favor, con una participación del 78 %. El Gobierno había abierto la puerta a la democratización.

Había muchos peligros que podrían impedir la realización del proyecto, principalmente tres. Primero, una reacción

involucionista, especialmente si se apoyaba en los militares y empujaba a un golpe militar. No se produjo, aunque algunos lo intentaran. Segundo, una reacción rupturista radical de la oposición que se negara a entrar en el juego propuesto. Solo los terroristas de ETA (organización terrorista País Vasco y Libertad) y de algunas otras formaciones de extrema izquierda, así como una pequeña facción de extrema derecha, intentaron impedir de forma violenta que la Transición tuviera éxito.

En cambio, el apego popular al proyecto se manifestó abundante y sólido. Juan Carlos I y Adolfo Suárez consiguieron hacerse portavoces de ese deseo, negociar con los actores políticos, y obtener la aceptación del proyecto por parte de todos, especialmente de la oposición. El último escollo fue la legalización del Partido Comunista de España en la primavera de 1977. Con eso, todo estaba listo para la celebración de las primeras elecciones democráticas, que tuvieron lugar en junio de ese mismo año. Las ganó la Unión de Centro Democrático (UCD), una coalición de partidos reformistas en la que convivían antiguos franquistas y opositores al franquismo. En segundo lugar estuvo el Partido Socialista Obrero Español (PSOE), a continuación, el Partido Comunista, la derecha ligada al franquismo y, finalmente, otros partidos, algunos de ellos nacionalistas.

LA NUEVA CONSTITUCIÓN Y SU APLICACIÓN

Las Cortes democráticas recibieron el encargo de preparar una Constitución. La abordaron con el criterio de hacerla todos juntos, no unos frente a otros. Se quería que fuera una obra de consenso, y no de una parte, como habían sido las constituciones anteriores. El reto se consiguió en un plazo relativamente breve pese a la fuerte embestida terrorista de los separatistas de ETA y a las dificultades económicas que se vivieron, que fueron objeto de un pacto específico para evitar que la economía añadiera obstáculos a la tarea política. La búsqueda de una convergencia política en lo fundamental fue de la mano de la concesión de una amplia amnistía, que terminó con la represión política de la época de Franco y las consecuencias penales de la falta de libertades políticas, y se convirtió en símbolo de la reconciliación. En paralelo a la elaboración la nueva Ley de leyes se vivió también una descentralización del poder territorial que anticipó la que consagraría la Constitución: la llamada España de las Autonomías. Las relaciones entre los partidos buscaron continuamente el consenso, palabra que se convirtió en descriptor y símbolo del periodo constituyente.

Todo esto fue posible gracias al consenso social constatado en el referéndum y las elecciones. El pueblo había manifestado su apoyo a una propuesta de reconciliación política que reflejara la que ya se había vivido en la sociedad. La Constitución fue aprobada por las nuevas Cortes democráticas y ratificada mediante referéndum en diciembre de 1978 con un 92 % de votos a favor y una participación del 67 %, tras lo que fue sancionada por el Rey, transformado así en monarca constitucional. Prácticamente todos coincidían en que había sido un logro histórico.

Al año siguiente se celebraron nuevas elecciones generales, que volvió a ganar UCD, y también locales, para constituir los primeros ayuntamientos democráticos. En estas últimas, aunque UCD obtuvo la mayoría de los votos, no consiguió las alcaldías de varias ciudades importantes, entre ellas Madrid. Era el síntoma de una inclinación de la opinión que se manifestaría rotunda en las siguientes elecciones: UCD entró en una grave crisis interna

en 1980 y el PSOE ganó por mayoría absoluta los comicios de 1982. La llegada de la izquierda al poder con la nueva Constitución consensuada refrendó la validez del sistema. Muchos consideran ese momento como el final de la Transición a la Democracia en España.

No obstante, antes de que los socialistas llegaran al poder, se habían producido otros hechos de gran importancia política. El primero fue la consolidación de un sistema de reparto del poder territorial que consagraba la creación de gobiernos autónomos en todas las regiones españolas. Era una demanda largamente planteada que se esperaba solucionar con la nueva Constitución. Las elecciones celebradas en las nuevas regiones autónomas, en primer lugar en Cataluña y el País Vasco, manifestaron la crisis del centro político y la pujanza de algunos nacionalismos. En segundo lugar, se esperó que esta democratización y descentralización supondría el fin de terrorismo separatista de ETA, pero no fue así. Al contrario, la banda terrorista incrementó su violencia y causó más muertos que nunca en los primeros años de democracia, demostrando que su guerra no era solo contra el franquismo sino contra la España democrática. En tercer lugar, en parte como consecuencia de la ofensiva terrorista y de las dudas sobre si la descentralización podría degenerar en desintegración, se produjo un intento de golpe de Estado involucionista, promovido por militares, en febrero de 1981. Fue abortado por las fuerzas políticas, como consecuencia de la falta de adhesión de la mayor parte del Ejército, y con el Rey y las instituciones como protagonistas de la reconducción de la situación. El proceso judicial que siguió al golpe sirvió para reafirmar la primacía del poder civil sobre el militar y para prevenir nuevas tentativas golpistas.

LECCIONES APRENDIDAS Y RECOMENDACIONES

La Transición española a la democracia sorprendió por su efectividad, su relativa celeridad, y su carácter pacífico. En muchos casos se vio y estudió como modelo para la sustitución de un régimen dictatorial por uno democrático. En buena medida así fue, pero conviene advertir que el régimen de Franco en los años 70 era más un régimen autoritario con rasgos propios de un Estado de Derecho que una dictadura personal. J.J. Linz lo definió como un régimen autoritario de pluralismo limitado. A pesar de que Franco se reservaba el manejo último de las palancas del poder y que no había libertades políticas, el respeto a la ley era un hecho en muchos ámbitos. Conviene tener presente también que buena parte de las fuerzas que habían apoyado el régimen estaban deseosas de un cambio de signo democrático y lo manifestaban así públicamente de forma más o menos expresa. Era el caso de la mayor parte de las clases instruidas, la jerarquía católica, los grupos derechistas moderados, una parte del Ejército, las organizaciones sindicales, la mayoría de los empresarios, etc. A ellos se sumaba una oposición política que comprendió las ventajas de una negociación pragmática que evitara la ruptura, a cambio de unas libertades políticas completas y garantizadas. El Rey actuó como piloto de esa transformación y permitió un cambio ordenado en el que el símbolo del poder, la Corona, al mismo tiempo que no cambiaba, transformaba por completo su papel: de poder personal escasamente limitado, a poder constitucional arbitral más simbólico que efectivo.

Con el paso del tiempo y la práctica política se fueron manifestando las carencias que también tuvo el proceso. La más

importante fue la difícil integración de los poderes territoriales autónomos en un proyecto unitario. Había sido una apuesta arriesgada en busca de la difícil solución del problema de compaginar diversidad y unidad, pero no funcionó como se esperaba. Los gobiernos autonómicos se convirtieron en algunos casos en competidores del poder central, poniendo en riesgo al propio Estado y, en consecuencia, la democracia española, al mismo tiempo que parece dejar descontentos a los que reivindican una personalidad política propia. Esto estuvo ligado a la cuestión del terrorismo y la respuesta del Estado a su desafío, ya que el terrorismo más tenaz y sangriento fue de signo separatista. Pareció que la democracia había ganado tras larga lucha la batalla policial y judicial frente al terror cuando ETA dejó de matar, pero no ocurrió lo mismo con la de la legitimidad política. Esto fue en parte consecuencia de que durante la Transición algunos

grupos políticos concedieran legitimidad a ETA como luchadora contra el franquismo, un apoyo difícil de retirar cuando siguió luchando contra la democracia. Para muchos fue una lección amarga que algunos pagaron con la vida. El poder militar, en cambio, pese a parecer el gran problema inicial, se ha ajustado bien al funcionamiento de la democracia. Finalmente, la cuestión de las víctimas de la represión franquista y de la memoria, que parecieron inicialmente resueltas, comenzaron a plantear un desafío a finales de los años 90, como consecuencia de su recuperación como argumento político de actualidad. De ese planteamiento nació una tendencia a denunciar la Transición como un proceso de engaño y camuflaje, algo que no se sostiene en las evidencias históricas disponibles. No puede hacerse todavía un balance firme de la cuestión de las víctimas y la memoria, que pudo haberse gestionado mejor.

FUENTES CONSULTADAS Y LECTURAS ADICIONALES

- Águila, Rafael del y Montoro, Ricardo, *El discurso político de la transición española*, Madrid: CIS, 1984
- Alonso-Castrillo, Silvia, *La apuesta de centro. Historia de la UCD*, Madrid: Alianza Editorial, 1996
- Andrés-Gallego, José y Pazos, Antón, *La Iglesia en la España contemporánea (2). 1936-1999*, Madrid: Encuentro, 1999
- Bolloten, Burnett, *La Guerra Civil española. Revolución y contrarrevolución*, Madrid: Alianza, 1995
- Fuentes Aragonés, Juan Francisco, *Adolfo Suárez. Biografía política*, Barcelona: Planeta, 2011
- Fusi Aizpurúa, Juan Pablo, *Franco. Autoritarismo y poder personal*, Madrid: El País, 1985
- García Cotarelo, Ramón, (comp.), *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*. Madrid: Centro Investigaciones Sociológicas, 1992
- Hopkin, Jonathan, *El partido de la transición. Ascenso y caída de la UCD*, Barcelona: Acento, 2000
- Huneeus, Carlos, *La Unión de Centro Democrático*, Madrid: CSIC, 1985
- Juliá, Santos, *Los socialistas en la política española, 1879-1982*, Madrid: Taurus, 1997
- Juliá, Santos, *Transición: Historia de una política española (1937-2017)*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017
- Linz, Juan J., Stepan, Alfred, *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996
- Linz, Juan J., *Obras escogidas. 3, Sistemas totalitarios y regímenes autoritarios y Obras escogidas. 4, Democracias: quiebras, transiciones y retos*, Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2009
- Linz, Juan J., "Transiciones a la democracia", en *Revista Española de investigaciones sociológicas*, 51, 1990, 7-33
- Míguez González, Santiago, *La preparación de la transición a la democracia en España*, Zaragoza: Universidad de Zaragoza, 1990
- Moradiellos, Enrique, *Franco. Anatomía de un dictador*, Madrid: Turner, 2018
- Morodo, Raúl, *La Transición política*, Madrid: Tecnos, 1984
- Payne, Stanley G., *El régimen de Franco, 1936-1975*, Madrid: Alianza, 1987
- Payne, Stanley G., *La revolución española (1936-1939). Un estudio sobre la singularidad de la Guerra Civil*, Barcelona: Espasa, 2019
- Powell, Charles T., *El piloto del cambio: el rey, la monarquía y la transición a la democracia*, Barcelona: Planeta, 1991
- Powell, Charles T., *España en democracia, 1975-2000*, Barcelona: Plaza & Janés, 2001
- Soto Carmona, Álvaro, *La transición a la democracia. España. 1975-1982*, Madrid: Alianza Editorial, 1998
- Tusell, Javier, *La transición a la democracia (España, 1975-1982)*, Madrid: Espasa Calpe, 2007